

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

28. August 2018

Nr. 2018-452 R-270-19 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zum Landratsbeschluss zur versuchsweisen Weiterführung der Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget für die Periode 2019 bis 2022

1. Zusammenfassung

An der Session vom 21. Mai 2014 überwies der Landrat ein Postulat der Finanzkommission (Erich Arnold, Bürglen), das eine Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri forderte, mit dem Ziel, den Stellenplan zu reduzieren. Der Regierungsrat beauftragte in der Folge BAK Basel Economics AG (BAK Basel) mit einer Benchmarkanalyse zu den Versorgungsleistungen und Bereitstellungskosten sämtlicher kantonaler Aufgabenfelder. Die BAK Basel-Studie zeigte auf, dass der Kanton sich gegenüber seinen Gemeinden in der Finanzierung der Leistungen deutlich stärker engagiert als die Vergleichskantone. Weiter zeigte die Studie Handlungsfelder auf, bei denen die Kosten über den Vergleichskantonen liegen. Laut Kostenstrukturanalyse ist allerdings kein expliziter Handlungsbedarf im Personalbereich auszumachen. Auch in einer dynamischen Betrachtung der Personalausgaben bestätigt sich dieser Eindruck.

Die Aufgabenbereiche mit Potenzial und die Bereiche, in denen der Kanton Uri im Vergleich zu andern Kantonen hohe Kosten der Gemeinden trägt, wurden in Anschluss vertieft geprüft. Die Direktionen zeigten verschiedene Verbesserungsmassnahmen auf, die im Rahmen des Budgets/Finanzplans 2017 bis 2020 umgesetzt werden sollen. Weiter identifizierten sie Massnahmen, die im Rahmen des Wirkungsberichts NFAUR (WB 2016) diskutiert bzw. umgesetzt werden sollten.

Wie die Studie erhärtet, ist ein aktiver Abbau von kantonalen Arbeitsplätzen sachlich nicht geboten. Zudem wäre ein derartiger Abbau nach Überzeugung des Regierungsrats auch politisch nicht opportun. Die Haltung des Parlaments, dass zusätzliche Personalstellen prinzipiell nicht bewilligt werden, selbst wenn deren Bedarf ausgewiesen ist, ist der Entwicklung des Kantons nicht förderlich. Der Regierungsrat hatte deshalb im Rahmen der Weiterbearbeitung des Dossiers auch personelle Massnahmen geprüft und schlug vor, zur Kostenlenkung im Personalbereich auf ein Globalbudget-System zu wechseln. Er wollte damit einen Weg für eine Vorwärtsstrategie ebnen, um die verhärteten Fronten aufzuweichen.

Der Landrat bewilligte am 28. September 2016 die versuchsweise Einführung eines Globalbudget-Sys-

tems für den Personalbereich für zwei Jahre (2017 und 2018) und setzte gleichzeitig die Bestimmungen der Organisationsverordnung (RB 2.3321) betreffend Stellenplan und Stellenbewirtschaftung für diesen Zeitraum ausser Kraft.

Die Kostenlenkung mittels Globalbudget erwies sich im ersten Jahr der Umsetzung (2017) hinsichtlich Kosten als sehr erfolgreich. Die Vorgaben des Globalbudgets wurden 2017 deutlich unterschritten, und auch für 2018 zeichnet sich eine Unterschreitung ab. Der Regierungsrat möchte daher die Versuchsphase für das Globalbudget-System im Personalbereich für vier Jahre weiterführen.

Damit die Vorgaben der vorgeschlagenen Globalbudgetperiode 2019 bis 2022 erreicht werden können, sind weitere Effizienzsteigerungen sowie kostenhemmende und kostensenkende Massnahmen nötig. Dabei helfen sollen insbesondere auch die Erkenntnisse aus der Aufgabenüberprüfung gemäss Postulat der landrätlichen Finanzkommission vom 15. März 2017, die Ende Juni 2017 gestartet wurde. Zudem werden auch aus der im September 2016 lancierten Erarbeitung einer Aufgabenlandkarte und Einführung eines Führungs- und Organisationshandbuchs zur Prozessdokumentation und Prozessoptimierung in der kantonalen Verwaltung positive Kosteneffekte erwartet.

Der Regierungsrat schlägt vor, das Globalbudget-System für die kommenden vier Jahre (2019 bis 2022) weiterzuführen und die positiven Kosteneffekte aus der ersten Globalbudget-Versuchsphase für die neue Periode zu übernehmen.

Mit Gewährung des Globalbudgets für 2019 bis 2022 und in Anbetracht der Erkenntnisse und Massnahmen aus der Aufgabenüberprüfung (Postulat der Finanzkommission von 2017) soll das seit 2014 hängige Postulat der Finanzkommission (Erich Arnold, Bürglen) zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri abgeschrieben werden.

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	1
2.1.	Postulat zur Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri.....	4
2.1.1.	Auftrag.....	4
2.1.2.	Vorgehen und Ergebnis der Benchmarkanalyse (BAK Basel).....	4
2.1.3.	Ergebnisse der vertieften Analysen der Kostendifferenziale und weitere Massnahmen.....	5
2.2.	Aufgabenlandkarte.....	6
2.3.	Postulat zur Aufgabenüberprüfung.....	7
2.3.1.	Aufgabenüberprüfung vor Aufgabenlandkarte.....	8
3.	Umgang mit der Forderung nach Lenkung des Personalbereichs.....	8
3.1.	Kein Handlungsbedarf im Personalbereich.....	8
3.2.	Aktiver Stellenabbau auch politisch nicht opportun.....	9
3.3.	Handlungsoptionen im Personalbereich.....	9
3.3.1.	Stellenpool ohne erwünschte Wirkung.....	10
3.3.2.	Globalbudget als Instrument zur Kostenlenkung im Personalbereich.....	10
3.3.3.	Erprobung der Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget für 2017 und 2018.....	11
3.3.4.	Erkenntnisse aus der Rechnung 2017 und der Hochrechnung für 2018.....	11
3.3.5.	Fokussierung auf Kosten statt Stellen.....	12
3.3.6.	Globalbudget ab 2019 für vier statt nur zwei Jahre.....	13
3.3.7.	Festlegen des Basiswerts und der Kostensteigerungsquote.....	13
3.3.8.	Kostensteigerungsquote von 0,75 Prozent.....	15
3.4.	Antrag zur versuchsweisen Weiterführung des Globalbudgets 2019 bis 2022.....	16
4.	Zu den einzelnen Artikeln.....	16
5.	Antrag.....	18

2. Ausgangslage

2.1. Postulat zur Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri

2.1.1. Auftrag

Am 19. Februar 2014 reichte die landrätliche Finanzkommission (Erich Arnold, Bürglen) ein Postulat zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri ein, mit dem Ziel, den Stellenplan innerhalb von vier Jahren auf maximal 44'000 Stellenprozent zu reduzieren. In seiner Antwort vom 8. April 2014 unterstützte der Regierungsrat das Anliegen des Postulats, soweit es um eine generelle Überprüfung der Kantonsaufgaben und des dazu gehörenden Finanzhaushalts geht. Er stellte eine vertiefte extern begleitete Analyse der Aufgabenfelder und deren Kosten in Aussicht. Das Ziel sollte eine objektive und unvoreingenommene Überprüfung sein, ohne Vorgaben einer Stellenreduktion.

An der Session vom 21. Mai 2014 überwies der Landrat das Postulat mit 58:0 Stimmen (0 Enthaltungen) im Sinne des Antrags der Regierung.

2.1.2. Vorgehen und Ergebnis der Benchmarkanalyse (BAK Basel)

In der Folge liess der Regierungsrat drei Untersuchungen bzw. Arbeiten durchführen, um eine neutrale und objektive Faktenbasis zu erhalten:

- Erstens gab er bei BAK Basel Economics AG (BAK Basel) ein Benchmarking zu den kantonalen Nettoausgaben nach Aufgabenfeldern in Auftrag.
- Zweitens liess er durch BAK Basel eine Analyse und Prognose des Finanzhaushalts (Review/Outlook) vornehmen, um allfällige Risiken im Finanzplan aufzudecken.
- Und drittens beauftragte er die Direktionen, Ämter und Abteilungen, ihre Aufgaben aufzulisten und die zugehörigen Gesetzesgrundlagen je Aufgabe zu bezeichnen und diese den untersuchten Aufgabenfeldern zuzuordnen.

In seinem Bericht und Antrag vom 29. September 2015 legte der Regierungsrat dem Landrat die Ergebnisse der Studie samt den aufbereiteten Unterlagen umfassend dar.

Der interkantonale Vergleich der Finanzhaushaltszahlen zeigte Handlungspotenzial insbesondere bei den Aufgabenfeldern Allgemeine Verwaltung, Berufsbildung, Invalidität, Spitäler, Alter und Umweltschutz. Allerdings waren Optimierungs- und Entlastungsmassnahmen im Gesamtvolumen von 11,0 Mio. Franken nicht berücksichtigt, die damals bereits eingeleitet und im Rahmen des Massnahmenpakets 2013 bis 2016 umgesetzt wurden¹.

Zudem ist laut Studie auffällig, dass sich der Kanton gegenüber seinen Gemeinden vergleichsweise stark in der Finanzierung der Leistungen engagiert. Hingegen kam die Analyse zum Schluss, dass die Personalkosten nicht hauptverantwortlich sind für überdurchschnittliche Kosten(-steigerungen). Die

¹ Die BAK Basel-Analyse verwendete als Datenbasis die harmonisierten Finanzzahlen des Jahres 2012 der Eidgenössischen Finanzverwaltung (jüngere Daten waren nicht verfügbar). Die Analyse gemäss Zwischenbericht berücksichtigte deshalb das Spar- und Massnahmenpaket des Kantons aus dem Jahr 2013 nicht.

personalbezogenen Ausgaben im Urner Haushalt stiegen weniger schnell als die nichtpersonenbezogenen und auch im interkantonalen Vergleich sei die Entwicklung der Personalausgaben im Kanton Uri nicht auffällig.

Der Regierungsrat setzte das weitere Vorgehen wie folgt fest:

- Die Gründe für die Kostendifferenziale und mögliche Massnahmen bei den sechs Handlungsfeldern mit Potenzial sind vertieft zu analysieren.
- Allfällige Massnahmen aus den Überprüfungen sollen nach deren Abschluss direkt in den Budgetprozess einfließen und mit dem Budget 2017 ff. umgesetzt werden. Dem Landrat ist dann zumal Bericht zu erstatten und Umgang mit allenfalls bestehendem Potenzial aufzuzeigen.
- Diejenigen Bereiche, in denen der Kanton Uri im Vergleich zu andern Kantonen hohe Kosten der Gemeinden trägt, sind zu untersuchen (Verrechnungspotenzial). Es soll in den auffälligen Aufgabenfeldern geprüft werden, ob eine höhere Kostenbeteiligung der Gemeinden gerechtfertigt wäre.
- Die diesbezüglichen Ergebnisse mit allfälligen Massnahmen werden dem Landrat im Zusammenhang mit dem Bericht über den Vollzug und die Wirkung des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Wirkungsbericht [WB]), der im Jahr 2016 (WB 2016) fällig wird, aufgezeigt.
- Weiter beantragte der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat materiell abzuschreiben.

Der Landrat nahm den Bericht samt Grundlagen am 9. Dezember 2015 zur Kenntnis und folgte dem Antrag der Finanzkommission vom 18. November 2015, das Postulat materiell noch nicht abzuschreiben bzw. es erst abzuschreiben, wenn die Resultate der vertieften Prüfungen vorliegen.

2.1.3. Ergebnisse der vertieften Analysen der Kostendifferenziale und weitere Massnahmen

Die Direktionen analysierten in der Folge die Gründe für die Kostendifferenziale. Konkret zeigten sie in den sechs einschlägigen Aufgabenfeldern die Ursachen für die Abweichungen (Fallkostendifferenziale) auf und prüften, ob und mit welchen Konsequenzen Entlastungen möglich sind (Verbesserungsmassnahmen). Zudem prüften sie in acht Aufgabenfeldern (mit Verrechnungspotenzial), ob eine höhere Kostenbeteiligung der Gemeinden gerechtfertigt wäre (Verbesserungspotenzial).

In seinem Bericht vom 16. August 2016 zeigte der Regierungsrat die Massnahmen gemäss Aufgabenüberprüfung 2014 auf, indem er die Umsetzung der kostenseitigen Massnahmen bei den staatlichen Aufgaben darlegte. Die Ergebnisse dieser Analysen sind im Bericht und Antrag an den Landrat zum Globalbudget vom 16. August 2016 beschrieben.² Im Budget 2017 und im Finanzplan 2017 bis 2020 führte dies zu jährlichen Kosteneinsparungen von rund 1 Mio. Franken.

Was das Verrechnungspotenzial mit den Gemeinden bzw. die Aufgabenteilung betrifft, wurde die Umsetzung im Zusammenhang mit dem Bericht über den Vollzug und die Wirkung des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden 2016 (Wirkungsbericht [WB 2016]) auf-

² Der Landrat behandelte das Geschäft in der Session vom 28. September 2016.

gezeigt. In der Folge erarbeitete eine Arbeitsgruppe zusammen mit den Gemeinden Vorschläge zur Anpassung und Überarbeitung des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs.³

Neben den kostenseitigen Massnahmen bei den staatlichen Aufgaben unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat den Antrag, für die Kostenlenkung im Personalbereich versuchsweise ein Globalbudget-System einzuführen.

Weiter legte der Regierungsrat im Bericht seine Absicht dar, eine Machbarkeitsstudie für eine «Aufgabenlandkarte Verwaltung Uri» zu lancieren, die auf Standards zum Geschäftsprozessmanagement des Vereins eCH aufbaut. Mit diesem Prozess sollen die Modernisierungsziele der «E-Government-Strategie Schweiz» durch die organisationsübergreifende Vernetzung von Leistungen und Prozessen erreicht werden, was schliesslich auch zur Effizienzsteigerung und Kostensenkung in der Verwaltung beiträgt.

2.2. Aufgabenlandkarte

Am 7. September 2016 lancierte der Regierungsrat eine Machbarkeitsstudie, die aufzeigen sollte, wie eine Aufgabenlandkarte der kantonalen Verwaltung Uri sowie ein Führungs- und Organisationshandbuch zur Prozessdokumentation und Prozessoptimierung in der kantonalen Verwaltung eingeführt werden kann. Die Aufgabenlandkarte baut auf Standards zum Geschäftsprozessmanagement auf, die der Verein eCH⁴ entwickelt hat.

Am 18. April 2017 setzte der Regierungsrat das Strategiepapier «Vernetzte Verwaltung Uri» in Kraft und beschloss, ein vollständiges Leistungsinventar der kantonalen Verwaltung Uri nach eCH-Standard-0070 zu erstellen und es in eine kantonale Aufgabenlandkarte nach eCH-Standard-0145 einzuführen. Dieses bildet die Grundlage für ein Führungs- und Organisationshandbuch, das in der ganzen Verwaltung eingeführt werden soll.

Die Zielsetzung besteht in der administrativen Entlastung von Unternehmen und Privatpersonen sowie in der Produktivität und Gesamtwirtschaftlichkeit. Auf diesem Rahmenkonzept sind eine Vielzahl von Vorgaben und Umsetzungshilfen aufgebaut. Sie unterstützen die Verantwortlichen bei ihrer Arbeit, die Verwaltung zu modernisieren.

Diese Verwaltungsmodernisierung beinhaltet die Anpassung der Verwaltungsorganisation an heutige und künftige Anforderungen und Bedürfnisse von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. Konkret geht es darum, integrierte Prozesse der Leistungserbringung an Stelle von heutigen Einzellösungen (häufig als «Verwaltungssilos» bezeichnet) zu unterstützen. Damit verbunden sind vor allem Massnahmen zur Organisationsgestaltung. Eine Aufgabenlandkarte soll helfen, effizienzsteigernde Massnahmen zu lokalisieren und umzusetzen.

³ Der Bericht wurde vom Regierungsrat am 20. März 2018 zur Vernehmlassung bei den Gemeinden freigegeben. Die Vernehmlassung dauerte bis am 22. Juni 2018.

⁴ Der Verein eCH, dem auch der Kanton Uri angehört, hat ein Rahmenkonzept «Vernetzte Verwaltung Schweiz» als Grundlagedokument zur Verwaltungsmodernisierung der föderalen Schweiz erstellt. Es beschreibt, wie die Modernisierungsziele der «E-Government-Strategie Schweiz» durch die organisationsübergreifende Vernetzung von Leistungen und Prozessen erreicht werden können.

Mit der Aufgabenlandkarte und dem Führungs- und Organisationshandbuch soll eine Kultur der Transparenz und der kontinuierlichen Verbesserung erreicht werden. Damit die Verwaltung effizienter, ressourcenschonender und den zukünftigen Bedürfnissen gerecht werden kann, braucht es eine Weiterentwicklung der Unternehmenskultur und -philosophie. So muss dauernd überprüft werden, ob die Arbeitsstrukturen zeitgemäss sind und gegebenenfalls angepasst werden müssen. Für die Mitarbeitenden sollen attraktive Arbeitsplätze geschaffen werden. Vor allem braucht es aber auch einen Kulturwandel, der das Prozess-Denken aller Mitarbeitenden fördert. Die stetige Weiterentwicklung von Prozessen soll im Tagesgeschäft einen festen Platz haben.

2.3. Postulat zur Aufgabenüberprüfung

Zusätzlich zu den bereits laufenden Vorstössen und Projekten, reichte die landrätliche Finanzkommission am 15. März 2017 ein Postulat zur Aufgabenüberprüfung ein. Darin wird der Regierungsrat ersucht, in einem Bericht die kantonalen Tätigkeiten auf deren Notwendigkeit, Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen. Als Ergebnis der Überprüfung der Staatsaufgaben sollen ein Bericht sowie ein Konzept mit einem Massnahmenplan hervorgehen.

Am 21. Juni 2017 überwies der Landrat das Postulat und folgte damit dem Antrag des Regierungsrats.⁵

Ende Juni 2017 startete der Regierungsrat mit dem Projekt «Aufgabenüberprüfung». Der Bericht wird dem Landrat am 3. Oktober 2018 vorgelegt. Für eine detaillierte Auswertung der Erkenntnisse sei darauf verwiesen. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Verwaltung grösstenteils schlank organisiert ist und die Aufgaben mit eher knappen personellen Ressourcen erfüllt. Optimierungen der Prozessabläufe zur Effizienzsteigerung finden laufend statt und werden innerhalb der Verwaltung laufend umgesetzt. So konnten in diversen Bereichen neue Aufgaben übernommen oder die Qualität der Leistungserbringung gesteigert werden, ohne dass der Personalbestand erhöht werden musste. Die Führung einer kosteneffizienten Verwaltung ist eine permanente Aufgabe des Regierungsrats. Der Regierungsrat stellt denn auch den Bedarf an Personalressourcen immer wieder in Frage.

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse sieht der Regierungsrat Optimierungspotenzial bei direktionspezifischen Massnahmen, die im Rahmen der permanenten Anstrengung zur Effizienzsteigerung von den Direktionen nach eigenem Ermessen kurzfristig umgesetzt werden.

Mittelfristig bieten eine Gesamtbetrachtung der Verwaltungsstruktur, der verstärkte Einsatz von technischen Hilfsmitteln, systematische Priorisierungen sowie ein möglicher Aufgabenverzicht die Möglichkeit, Personalressourcen zu sparen.

Ein konkreter Aufgabenverzicht muss je nach Aufgabe vom Regierungsrat, vom Landrat oder fallweise vom Volk beschlossen werden.

Die Aufgabenliste des Kantons verändert sich kontinuierlich. So fallen vereinzelt Aufgaben weg, sei es durch Gesetzesanpassungen, technische Veränderungen oder im Rahmen der Verschiebung von Aufgaben. Im Gegenzug kommen durch neue Gesetze und Verordnungen auf Bundes- und Kantonebene

⁵ Postulat der Finanzkommission zu Aufgabenüberprüfung, Antwort des Regierungsrats vom 18. April 2017 sowie Ergänzung zur Antwort des Regierungsrats vom 30. Mai 2017.

ne oder durch die Verschiebungen von Aufgaben immer neue Herausforderungen auf die Verwaltung zu. Weiter nimmt die Komplexität der Aufgaben stetig zu, nicht zuletzt aufgrund einer «Verrechtlichung» der Gesellschaft, die sich in vermehrten Rechtsfällen zeigt. Einzelfälle führen dabei zu einem erhöhten Abklärungsbedarf und/oder zeigen Auswirkungen bis hin in die politische Ebene. All diese Veränderungen haben auch Einfluss auf die zur Erfüllung der Aufgabe nötigen Personalressourcen.

2.3.1. Aufgabenüberprüfung vor Aufgabenlandkarte

Das Projekt «Aufgabenüberprüfung» hat insbesondere bei der Datenanalyse sowie bei der Zielsetzung (Effizienzsteigerung) grosse Schnittstellen mit dem Projekt «Aufgabenlandkarte». Die im Rahmen der Aufgabenüberprüfung gewonnenen Erkenntnisse fliessen direkt in die Aufgabenlandkarte ein. Im Gegenzug profitiert die Aufgabenüberprüfung von den Vorarbeiten der Aufgabenlandkarte sowie von der 2014 im Rahmen der BAK Basel-Studie erstellten Liste der kantonalen Aufgaben. Da die Aufgabenüberprüfung direkten Einfluss auf die Aufgabenlandkarte haben konnte, wurde sie vorgezogen. Im Projekt «Aufgabenlandkarte» liegt die Machbarkeitsstudie vor und der Regierungsrat hat die Umsetzung beschlossen. Die Aufgaben sind mittlerweile erfasst. Als nächster Schritt folgt nun die Beschaffung der Software für das so genannte Führungs- und Organisationshandbuch. Danach startet die Prozessanalyse sowie die Prozessabbildung im Führungs- und Organisationshandbuch.

3. Umgang mit der Forderung nach Lenkung des Personalbereichs

3.1. Kein Handlungsbedarf im Personalbereich

Das Postulat vom 19. Februar 2014 weist einen exklusiven Fokus auf den Personalbereich auf. Laut Kostenstrukturanalyse von BAK Basel ist allerdings kein expliziter Handlungsbedarf im Personalbereich auszumachen. Die Kostenstrukturanalyse identifiziert vielmehr die Aufgabenfelder Berufsbildung, Spitäler und Invalidität als prioritäre Handlungsfelder, da sie hohe Transferausgaben aufweisen.

Auch in einer dynamischen Betrachtung der Personalausgaben bestätigt sich der Eindruck, dass nicht die Personalkosten hauptverantwortlich für überdurchschnittliche Kosten(-steigerungen) sind. Die nichtpersonalbezogenen Ausgaben im Urner Haushalt stiegen in den vergangenen Jahren schneller an. Auch interkantonal ist die Entwicklung der Personalausgaben im Kanton Uri laut Analyseergebnis nicht auffällig.

Das zusammenfassende Gutachten rät in diesem Sinne von einer eingeeengten Sichtweise für ein Entlastungsprogramm ab.

3.2. Aktiver Stellenabbau auch politisch nicht opportun

Ein aktiver Abbau von kantonalen Arbeitsstellen ist nach Meinung des Regierungsrats auch politisch nicht opportun. Denn laut Analyse sind im Personalbereich gerade keine Kostenursachen zu erbli-

cken, die den finanzpolitischen Handlungsspielraum (tiefe Schulden) oder die tiefe Steuerbelastung gefährden würden. Zudem kann ein substanzieller Abbau von Stellen grundsätzlich nur mit einem konkreten Aufgabenverzicht einhergehen.

Weiter hätte ein Stellenabbau allenfalls auch gesellschaftspolitische Auswirkungen. Würden etwa Abgänge von Pensionierten nicht mehr ersetzt, so würde letztlich auch die Abwanderung junger Erwachsener begünstigt und die demografische Alterung verstärkt.⁶

Der Regierungsrat sprach sich vor diesem Hintergrund wiederholt deutlich gegen einen konkreten Abbau von Stellen aus. Denn alle vorliegenden Studien und Detailprüfungen zeigen in diesem Punkt gerade keinen Handlungsbedarf.

Selbst der Landrat und die Finanzkommission sind im Rahmen der Beratungen der Analyseergebnisse im Herbst 2015 von ihrer ursprünglichen Forderung abgewichen. So wies eine Mehrheit der Finanzkommission in ihrem Antrag an den Landrat vom 18. November 2015 darauf hin, dass aus den vertieften Prüfungen zumindest «nicht eine Personalaufstockung resultieren sollte».

Für den Regierungsrat ist eine kosteneffiziente Personalzuteilung eine permanente Aufgabe. Er ist deshalb bestrebt, den Personalbedarf immer wieder aufs Neue in Frage zu stellen, damit es in den einzelnen Teilbereichen nicht zu unnötigen Aufstockungen kommt.

Bei all den Diskussionen um Kostenoptimierungen und kosteneffiziente Personalzuteilungen gilt es immer auch den Wert unseres Personals im Auge zu behalten. Unsere Kantonsangestellten erfüllen in ihrer täglichen Arbeit die vielfältigen Aufgaben des Kantons Uri. Sie tun dies engagiert, loyal, fachlich kompetent und verantwortungsbewusst zum Wohle unserer Einwohnerinnen und Einwohner. Ohne deren Kompetenzen und Fähigkeiten sowie deren fachliches und soziales Engagement würde unser Kanton letztlich nicht funktionieren. Durch ihre professionelle Arbeit bringen sie unseren Kanton vorwärts und tragen zu einem positiven Image des Kantons bei.

3.3. Handlungsoptionen im Personalbereich

Auch wenn der Personalbereich gerade nicht als wesentlicher Kostentreiber im Haushalt in Angriff zu nehmen ist, stellt sich für den Regierungsrat die politische Grundsatzfrage, wie er den Ansprüchen des Landrats nach «lenkenden Massnahmen» im Personalbereich gerecht werden kann. Er schlug im Herbst 2016 dem Landrat daher eine Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget vor, wobei der Fokus weg von der Anzahl Stellen hin zu den Gesamtkosten im Personalbereich geführt werden sollte.

3.3.1. Stellenpool ohne erwünschte Wirkung

Vor Einführung des Stellenpools im Jahr 2000 legte der Regierungsrat im Rahmen des Budgets fest, wie viele Mitarbeitende den einzelnen Verwaltungszweigen zur Verfügung stehen, damit diese ihre

⁶ Laut den Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2015 bis 2045 vom Mai 2015 nimmt die Zahl der Personen im Rentenalter insbesondere in den Randkantonen wie Uri stark zu. Konkret wird die Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten aufgrund der zahlreichen Abwanderungen junger Erwachsener sowie der regelmässigen Zuwanderungen älterer Personen rasch altern.

Aufgaben erfüllen können. Gestützt darauf wurde der Stellenplan erstellt, der als Grundlage zur Ermittlung der Personalkredite diente. Die Personalkredite wiederum wurden im Budget den einzelnen Kostenstellen der Direktionen bzw. den Verwaltungseinheiten entsprechend dem Stellenplan fest zugeordnet. Diese Regelung wurde als unsachgemäss angesehen, da sie während des Jahrs keinen raschen und direktionsübergreifenden Stellentransfer und keine flexible Stellenbewirtschaftung zulies.⁷ Mit der Einführung der Stellenbewirtschaftung und des Stellenpools sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, die es dem Regierungsrat ermöglichen, jederzeit und direktionsübergreifend die Stellenpläne den veränderten Verhältnissen und den spezifischen Aufgaben der Verwaltung anpassen zu können (vgl. Art. 37 Organisationsverordnung; RB 2.3321).

Die mit der Stellenbewirtschaftung und dem Stellenpool angestrebte Flexibilität lässt sich nur solange erreichen, als Stellen im Pool verfügbar sind. Das war in den Jahren nach Einführung des Pools meistens, in den letzten Jahren aber kaum mehr der Fall. Der Stellenpool «arbeitete» nicht mehr zielgerichtet. In den letzten vier Jahren vor 2017 flossen kaum mehr Stellenprozente in den Pool ein. Der Pool eröffnete somit nahezu keine Perspektiven für direktionsübergreifende Stellentransfers mehr.

Davon ausgehend, dass die Urner Kantonsverwaltung heute grösstenteils schlank organisiert ist und die Aufgaben mit eher knappen personellen Ressourcen erfüllt, besteht Einsparungspotenzial beim Personal nur mehr über mehr Effizienz bzw. Aufgabenverzicht (vgl. Abschnitt «Aufgabenüberprüfung»).

3.3.2. Globalbudget als Instrument zur Kostenlenkung im Personalbereich

Der Regierungsrat unterbreitete am 28. September 2016 dem Landrat den Antrag, versuchsweise ein Globalsystem für die Kostenlenkung im Personalbereich einzuführen. Damit wollte der Regierungsrat dem Landrat ein Instrument in die Hand gegeben, bei dem er den Budgetkredit für das Personal vorgeben kann. Er verfügt damit über eine messbare Grösse, die gewährleistet, dass ein ausgeglichenes Budget auf tiefem Steuerniveau erhalten bleibt.

Zudem wollte er die Stellenbewirtschaftung punktuell flexibilisieren, indem nicht mehr die Stellen, sondern die Personalkredite Anknüpfungspunkt bilden. Parallel sollten die Projekte «Aufgabenüberprüfung» und «Aufgabenlandkarte» angegangen werden, woraus er insbesondere effizienzsteigernde Massnahmen auch im Personalbereich erwartet.

Der Landrat hiess die für das Globalbudget erforderlichen gesetzlichen Grundlagen gut, verkürzte aber die vom Regierungsrat vorgeschlagene vierjährige Versuchsphase auf zwei Jahre. Zudem reduzierte er den Faktor für das Kostenwachstum.

Die Kostenlenkung mittels Globalbudget erwies sich im ersten Jahr der Umsetzung (2017) hinsichtlich Kosten als erfolgreich.

⁷ Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 9. März 1999 an den Landrat zur Änderung der Organisationsverordnung (Stellenbewirtschaftung).

3.3.3. Erprobung der Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget für 2017 und 2018

Für das Globalbudget «Personalaufwand 2017» bewilligte der Landrat am 28. September 2016 einen Betrag von 84,749 Mio. Franken. Gleichzeitig legte er die Kostensteigerungsquote für das Jahr 2018 auf 0,69 Prozent fest, was einem Betrag von 85,333 Mio. Franken für den «Personalaufwand 2018» entspricht. Vorbehalten bleiben der Teuerungsausgleich, den der Regierungsrat nach Artikel 43 der Personalverordnung vom 15. Dezember 1999 (PV; RB 2.4211) beschliesst, exogen bedingte Arbeitgeberbeitrags erhöhungen (AHV, Unfall, Pensionskasse) sowie Veränderungen in der Anzahl der Klassen an den kantonalen Schulen. Das jährliche Globalbudget im Personalbereich darf überschritten werden, sofern die Summe der Globalbudgets über die Projektphase nicht überschritten wird.

Für die Projektphase 2017 und 2018 ergab sich folgender Globalbudgetbetrag:

Im Jahr 2017:	84,749 Mio. Franken
Im Jahr 2018:	<u>85,333 Mio. Franken</u>
Total Globalbudget	170,082 Mio. Franken

Das Globalbudget-System gilt für sämtliche Mitarbeitende des Kantons, für die der Landrat die Besoldung beschliesst und die der Organisationshoheit des Regierungsrats unterstehen. Vom Globalbudget ausgenommen ist somit der Personalaufwand der Mitarbeitenden des Amtes für Betrieb Nationalstrassen (AfBN) sowie des Schwerverkehrszentrums.

3.3.4. Erkenntnisse aus der Rechnung 2017 und der Hochrechnung für 2018

Bisher liegen die Auswertung des Personalaufwands für das Jahr 2017 vor sowie eine Hochrechnung der erwarteten Abweichungen beim Personalaufwand in der Rechnung 2018 gegenüber dem Budget 2018. Die ersten Erfahrungen mit dem Globalbudget wertet der Regierungsrat durchwegs als positiv. In den Direktionen wurde das Kostenbewusstsein gestärkt. Dies zeigt sich in der Unterschreitung des Globalbudgets 2017 sowie in der sich abzeichnenden Unterschreitung des Globalbudgets 2018. Die Entkoppelung vom System mit Stellenplan und Stellenpool ermöglichte es, den punktuell dringend nötigen Personalbedarf zu decken, ohne dass dies insgesamt zu höheren Kosten geführt hätte. Bandbreitenmodelle und Teilzeitbeschäftigung wurden gefördert und sind zusammen mit Frühpensionierungen, Stellenwechseln (teilweise kombiniert mit Pensumsreduktionen) sowie Bezug von Dienstaltersgeschenken in Form von Ferien statt Geld hauptverantwortlich für die finanziellen Einsparungen.

In der Rechnung 2017 beträgt der Personalaufwand, der für das Globalbudget Personal relevant ist, 85,02 Mio. Franken. Dies sind 1,78 Mio. Franken weniger als die Vorgaben aus dem Globalbudget 2017 unter Aufrechnung der exogenen Faktoren. Einsparungen gegenüber dem Globalbudget konnten in fast allen Kostenarten erreicht werden. Die grössten Einsparungen ergaben sich bei den Löhnen des Verwaltungs- und Betriebspersonals (- 1,30 Mio. Franken), den Arbeitgeberbeiträgen (- 0,35 Mio. Franken) und bei den Löhnen der Lehrpersonen (- 0,27 Mio. Franken).

Zahlen in Mio. Franken		R 2017	B 2017	exogene Faktoren¹⁾	B 2017 inkl. exog. Fakt.	Differenz R 17 - B 17
30	Personalaufwand (Globalbudget)	85.02	84.75	2.05	86.80	-1.78
nach Kostenart						
300	Behörden, Kommissionen und Richter	2.67	2.76		2.76	-0.09
301	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	52.09	53.38	0.01	53.39	-1.30
302	Löhne der Lehrpersonen	11.04	11.57	-0.26	11.31	-0.27
304	Zulagen	0.94	0.94		0.94	0.00
305	Arbeitgeberbeiträge	13.37	13.71	0.01	13.72	-0.35
306	Arbeitgeberleistungen	3.83	1.08	2.29	3.36	0.46
309	Übriger Personalaufwand	1.08	1.32		1.32	-0.24

1) Vereinfachte Verteilung der exogenen Faktoren auf die Kostenarten

Beim Vergleich des Personalaufwands, der für das Globalbudget Personal relevant ist, mit den Vorjahren müssen in der Rechnung 2017 die exogenen Faktoren abgezogen werden. Demnach ging der Personalaufwand 2017 gegenüber 2016 um 0,98 Mio. Franken zurück. Gegenüber 2015 reduzierte sich der Personalaufwand 2017 um 0,62 Mio. Franken.

Zahlen in Mio. Franken		R 2015	R 2016	R 2017	exogene Faktoren¹⁾	R 2017 abzgl. exog. Fakt.	Differenz R 17 - R 16
30	Personalaufwand (Globalbudget)	83.59	83.95	85.02	-2.05	82.97	-0.98
nach Kostenart							
300	Behörden, Kommissionen und Richter	2.74	2.71	2.67		2.67	-0.05
301	Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals	52.07	52.77	52.09	-0.01	52.08	-0.69
302	Löhne der Lehrpersonen	11.62	11.30	11.04	0.26	11.30	0.00
304	Zulagen	0.94	0.95	0.94		0.94	0.00
305	Arbeitgeberbeiträge	13.46	13.52	13.37	-0.01	13.36	-0.16
306	Arbeitgeberleistungen	1.60	1.45	3.83	-2.29	1.54	0.09
309	Übriger Personalaufwand	1.15	1.25	1.08		1.08	-0.17

1) Vereinfachte Verteilung der exogenen Faktoren auf die Kostenarten

Auch für das Rechnungsjahr 2018 zeichnet sich nach bisherigen Erkenntnissen eine Unterschreitung des Globalbudgets ab. Dies ist vor allem eine Folge davon, dass bereits im 2017 bei den Personalkosten Einsparungen erzielt wurden. Dieser Effekt wirkt sich nun auch im Globalbudget 2018 positiv aus.

Gegenüber dem vom Regierungsrat budgetierten Personalaufwand für 2018 (inklusive exogene Faktoren) dürften gemäss Hochrechnung bisher Einsparungen von gut 0,62 Mio. Franken erreicht werden.

3.3.5. Fokussierung auf Kosten statt Stellen

Mit der Einführung des Globalbudgets für den Personalbereich legte der Landrat nicht mehr die Anzahl Stellen fest, sondern das maximal zulässige Budget für den gesamten Personalaufwand. Dies führte auch innerhalb der Verwaltung zu einem Umdenken, weil sich der Fokus beim Personalaufwand weg vom Stellenplan hin zu den Kosten bewegte und sich damit das Kostenbewusstsein in allen Direktionen und Ämtern erhöhte.

Dank Fokussierung auf die Kosten und rigiden Zielvorgaben für jede einzelne Direktion konnten die Vorgaben für 2017 eingehalten und sogar deutlich unterschritten werden, ohne dass insgesamt Stellen abgebaut werden mussten. Im Gegenteil, es war sogar möglich, in einzelnen Bereichen den akuten Personalengpass zu lösen, ohne dass sich dies auf den gesamten Personalaufwand negativ ausgewirkt hätte. Ihre Aufgaben konnte die kantonale Verwaltung weiterhin in der erwarteten Quantität und Qualität erfüllen.

3.3.6. Globalbudget ab 2019 für vier statt nur zwei Jahre

Mangels Erfahrungen mit dem Globalbudget und weil der Landrat den Spielraum stark einschränkte, indem er die Globalbudgetperiode von vier auf zwei Jahre verkürzte und zudem die Kostenwachstumsquote von 0,87 Prozent auf 0,69 Prozent reduzierte, legte der Regierungsrat intern Zielvorgaben fest. Er setzte ein aufwendiges Controlling ein, um jederzeit verlässlich sicherstellen zu können, dass die Vorgaben eingehalten werden können. Denn falls eine sich abzeichnende Überschreitung des Globalbudgets erst gegen Ende 2017 festgestellt worden wäre, wäre der zeitliche Spielraum sehr knapp gewesen, um mit entsprechenden Massnahmen darauf zu reagieren. Bei einer Globalbudgetperiode von vier Jahren würde der zeitliche Spielraum zwischen gewonnenen Erkenntnissen und der Umsetzung von allfälligen Massnahmen deutlich vergrössert. Das Controlling und der damit verbundene hohe administrative Aufwand könnten verringert werden.

Das System des Globalbudgets birgt für die Verwaltung eine gewisse Gefahr, dass sie für erreichte gute Resultate «bestraft» wird. Denn wenn nach einer abgelaufenen Periode das Globalbudget unterschritten wurde, könnte sich die bewilligende Behörde veranlasst sehen, für die nächste Globalbudgetperiode die Mittel entsprechend zu kürzen. Eine mehrjährige Globalbudgetperiode entschärft dieses Problem - mindestens für die Dauer der Periode. Sie gibt der Verwaltung mehr Sicherheit und nimmt bei den Mitarbeitenden Ängste vor möglichen Konsequenzen bei drohender Budgetkürzung.

Bei der Festlegung der Höhe des Globalbudgets kann aus einem mehrjährigen Durchschnitt, der jährliche Schwankungen aufweist, eine sinnvollere Grenze gesetzt werden, als wenn alle ein oder zwei Jahre die Höhe des Globalbudgets aufgrund des (Vor-)Vorjahrs neu angesetzt wird.

Der Regierungsrat spricht sich daher dafür aus, dass ein System mit Globalbudget im Personalbereich nur mit einer Periode von mindestens vier Jahren vernünftig umgesetzt werden kann. Bei einer kürzeren Periode ist der Spielraum zu eng.

3.3.7. Festlegen des Basiswerts und der Kostensteigerungsquote

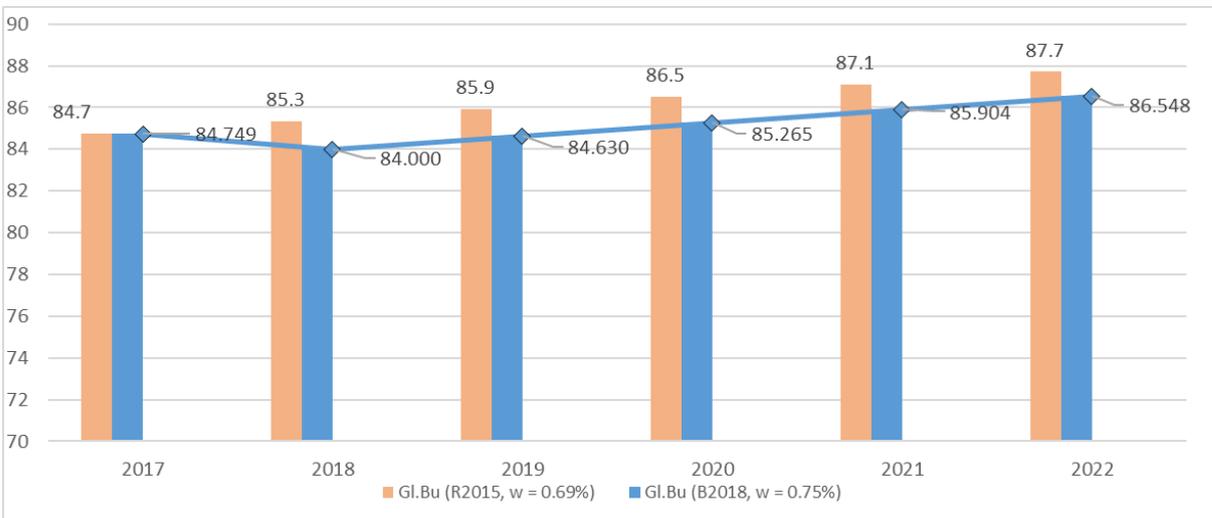
Das Globalbudget für den Personalaufwand (Sachkontogruppe 30) im Jahr 2018 beträgt 85,333 Mio. Franken (hergeleitet aus dem Landratsbeschluss vom 28. September 2016). Würde man mit diesem Wert das Globalbudget für die Jahre 2019 bis 2022 mit der gleichen Kostensteigerungsquote wie für das Globalbudget 2017 bis 2018 hochrechnen, wäre die Summe für das Globalbudget für besagte vier Jahre 347,262 Mio. Franken.

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022
Globalbudget (in Mio. Fr.)	85,333	85,922	86,515	87,112	87,713
Kostensteigerungsquote	0,69 %	0,69 %	0,69 %	0,69 %	0,69 %
Total Globalbudgetperiode		347,262			

Der Regierungsrat schlägt vor, für die Festlegung des Globalbudgets ab 2019 einen wesentlichen Teil der Einsparungen, die im 2017 erreicht werden konnten, als Kostenreduktion in Abzug zu bringen und die Basis (2018) von 85,333 Mio. Franken um 1,333 Mio. Franken zu reduzieren auf 84,000 Mio. Franken.

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Wachstum	0.69%	0.69%	0.69%	0.69%	0.69%	0.69%
Gl.Bu (R2015, w = 0.69%)	84.749	85.333	85.922	86.515	87.112	87.713
Wachstum		0.69%				
Gl.Bu (R2015, w = 0.69%)		85.333				
./. Kostenreduktion		<u>-1.333</u>				
neue Basis für Gl.Budget (2018)		84.000				
Wachstum (w = 0.75%) ab 2019			0.75%	0.75%	0.75%	0.75%
Gl.Bu (B2018, w = 0.75%)		84.000	84.630	85.265	85.904	86.548

Weiter schlägt er ab 2019 eine Kostensteigerungsquote von 0,75 Prozent vor.



Die Summe des Globalbudgets für 2019 bis 2022 reduziert sich dadurch insgesamt um 4,915 Mio. Franken auf 342,347 Mio. Franken. Diese Einsparung entspricht jährlichen Lohnkosten⁸ von rund zwölf Vollzeitstellen.

⁸ Exklusive Arbeitgeberbeiträge und sonstige Personalkosten.

	2018	2019	2020	2021	2022
Globalbudget 2018	85,333				
./. Kostenreduktion	<u>- 1,333</u>				
Globalbudget (in Mio. CHF)	84,000	84,630	85,265	85,904	86,548
Kostensteigerungsquote	0,75 %	0,75 %	0,75 %	0,75 %	0,75 %
Total Globalbudgetperiode		342,347			

3.3.8. Kostensteigerungsquote von 0,75 Prozent

Das Kostenwachstum im Personalaufwand (Kostenart 30, exklusive AfBN/SVZ, inklusive exogene Faktoren) lag von 2012 bis 2017 bei durchschnittlich 0,75 Prozent pro Jahr.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwand in Mio. CHF Kostenart 30, exklusive AfBN/SVZ, inklusive exogene Faktoren)	81,920	82,116	83,090	83,591	83,950	85,018
Wachstum gegenüber Vorjahr		0,24 %	1,19 %	0,60 %	0,43 %	1,27 %
Durchschnittliches Wachstum	0,75 %					

Im selben Zeitraum lag die Entwicklung des Personalaufwands in vergleichbaren Kantonen (Obwalden, Nidwalden und Glarus) mit Werten zwischen 1,06 Prozent und 2,33 Prozent deutlich höher.

Wachstum der Personalkosten gegenüber dem Vorjahr in Prozent						Durchschnittliches Wachstum pro Jahr
Kanton	2013	2014	2015	2016	2017	
OW	4,36	0,91	0,18	0,72	1,61	1,55
NW	1,66	1,90	-0,93	0,00	2,70	1,06
GL	4,31	2,95	1,00	1,56	1,82	2,33
UR *)	0,24	1,19	0,60	0,43	1,27	0,75
Gesamt	2,39	1,75	0,21	0,65	1,84	1,37

*) Berechnet auf der Basis des gesamten Personalaufwands (exklusive AfBN/SVZ) inklusive exogene Faktoren

Das vom Regierungsrat vorgeschlagene Kostenwachstum von 0,75 Prozent für den gesamten Personalaufwand:

- ist somit tiefer als das beantragte Wachstum für die ersten zwei Jahre mit Globalbudget (2017 bis 2018: 0,87 Prozent),
- entspricht dem tatsächlichen Kostenwachstum im Personalaufwand im Kanton Uri in den letzten Jahren (2012 bis 2017: 0,75 Prozent),
- liegt tiefer als das tatsächliche Kostenwachstum in vergleichbaren Kantonen (OW, NW, GL) in den letzten Jahren (2012 bis 2017: zwischen 1,06 und 2,33 Prozent).

Mit der vergleichsweise tiefen Wachstumsquote von 0,75 Prozent und der Senkung des «Basiswerts» gegenüber dem Globalbudget 2018 um 1,333 Mio. Franken schlägt der Regierungsrat dem Landrat ein reduziertes Globalbudget für den Personalaufwand vor. Damit sind er und die kantonale Verwal-

tung stark gefordert, weitere Effizienzsteigerungen sowie kostenhemmende und kostensenkende Massnahmen umzusetzen. Dennoch ist der Regierungsrat überzeugt, dass es ihm gelingen wird, die insgesamt knapp bemessenen Vorgaben einzuhalten und damit die vom Landrat geforderte Beschränkung des Kostenwachstums im Personalbereich umzusetzen. Er will dabei bei den Personalkosten Mass halten und vor allem auch die Erkenntnisse und Massnahmen aus den Projekten «Aufgabenüberprüfung» und «Aufgabenlandkarte» über die Globalbudgetperiode von vier Jahren miteinbeziehen.

3.4. Antrag zur versuchsweisen Weiterführung des Globalbudgets 2019 bis 2022

Die ersten Erfahrungen mit dem Globalbudget sind zwar positiv, jedoch ist die (bisherige) Pilotphase sehr kurz. Bevor das Globalbudget-System für den Personalbereich definitiv eingeführt werden soll, erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, die Versuchsphase für weitere vier Jahre fortzuführen. Sofern sich das System bewährt, muss dann vor der definitiven Einführung das geltende Recht, insbesondere die Verordnung über die Organisation der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit (Organisationsverordnung; RB 2.3321) und das Reglement über den Stellenplan und die Stellenbewirtschaftung (RB 2.3324), angepasst werden.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat in der Beilage den Antrag, das Globalbudget-System für die Kostenlenkung im Personalbereich für die kommenden vier Jahre (2019 bis 2022) weiterzuführen. Dazu müssen die konkreten Rahmenbedingungen im Rahmen eines Landratsbeschlusses geschaffen werden, da die Zuständigkeit für den Erlass der erforderlichen Gesetzesgrundlagen beim Landrat ist.

4. Zu den einzelnen Artikeln

Zu Artikel 1

Das Globalbudget-System soll für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons gelten, für die der Landrat die Besoldung beschliesst und die der Organisationshoheit des Regierungsrats unterstehen. Der Geltungsbereich des Globalbudget-Systems greift somit über denjenigen der Stellenplanung hinaus. Neben Voll- und Teilzeitangestellten der kantonalen Verwaltung werden etwa auch Aushilfspersonen, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lehrpersonen vom Globalbudget-System erfasst. Für sie gilt der Stellenplan nicht (vgl. Art. 37a Abs. 2a Organisationsverordnung). Umgekehrt sollen fremdfinanzierte Stellen keine Beschränkung durch das Globalbudget-System erfahren, da sie eben nicht etat-relevant sind. Bei ihnen beschliesst der Landrat weder eine Besoldung, noch unterliegen sie der Stellenbewirtschaftung gemäss Organisationsverordnung.

Während der vierjährigen Globalbudgetperiode (2019 bis 2022) ist der Regierungsrat ermächtigt, von gewissen Bestimmungen abzuweichen. Denn die Grundsätze der Jährlichkeit sowie der qualitativen, quantitativen und zeitlichen Bindung können beim Globalbudget nicht gelten.

Zu Artikel 2

Absatz 1

Der Landrat beschliesst den Betrag für das Globalbudget für das erste Jahr und legt zugleich die durchschnittliche Kostensteigerungsquote für die darauffolgenden drei Jahre fest. Daraus ergibt sich die Summe des Globalbudgets für die gesamte Globalbudgetperiode.

Absatz 2

Das Globalbudget ist wie bisher so auszugestalten, dass verschiedene Kostenfaktoren als sogenannte «exogene Faktoren» vorbehalten bleiben. Dies sind Faktoren, die der Regierungsrat nicht aktiv durch Personalentscheide beeinflussen kann, wie zum Beispiel Veränderungen der Sozialversicherungsbeiträge oder Mehr- und Minderausgaben, die sich durch Veränderungen in der Zahl der Klassen an den kantonalen Schulen ergeben. Sobald exogene Faktoren wieder entfallen, wird der Betrag entsprechend angepasst.

Absatz 3

Die Bestimmung schreibt im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit neu ausdrücklich vor, dass alle exogen bedingten Veränderungen dem Landrat zusammen mit der Rechnung zur Kenntnis gebracht werden.

Absatz 4

Das zulässige Globalbudget im Personalbereich wird zwar jährlich mit einer Obergrenze festgelegt, jedoch darf die Verwaltung das jährliche Globalbudget überschreiten, sofern die Summe der Globalbudgets einer Globalbudgetperiode eingehalten wird. Mit anderen Worten bildet die Summe der Globalbudgets die obere Grenze.

Zu Artikel 3

Der Landrat wird im Globalbudget-System mehrfach einbezogen. So legt er den Basisbetrag des Globalbudgets für das erste Jahr der Globalbudgetperiode fest und bestimmt die jährliche Kostenwachstumsquote (siehe Art. 2 Abs. 1). Zudem werden ihm exogen bedingte Erhöhungen und Reduktionen zur Kenntnis gebracht (Abs. 3). Zusätzlich ist der Regierungsrat verpflichtet, dem Landrat jährlich im Rahmen der Jahresrechnung Bericht über die Entwicklung der Personalkosten zu erstatten. Die Finanzkommission ist regelmässig und in geeigneter Weise über den Stand zu informieren.

Zu Artikel 4

Der Beschluss soll am 1. Januar 2019 in Kraft treten und bis Ende 2022 gelten. Aus heutiger Sicht ist angedacht, nach 2022 das Globalbudget wiederum für vier Jahre bestätigen zu lassen. Dafür ist dem Landrat aber erneut ein entsprechender Antrag zu stellen, in den auch die bis dahin gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse einfließen können.

5. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Landratsbeschluss zur versuchsweisen Weiterführung der Kostenlenkung im Personalbereich mittels Globalbudget für die Jahre 2019 bis 2022, wie er in der Beilage enthalten ist, wird verabschiedet.
2. Der Landrat bewilligt für das Globalbudget «Personalaufwand 2019» einen Betrag von 84,630 Mio. Franken (Basis ist das «Globalbudget Personalaufwand 2018» abzüglich einmalige Kostenreduktion von 1,333 Mio. Franken, zuzüglich Kostensteigerungsquote für das Jahr 2019 von 0,75 Prozent).
3. Der Landrat legt die durchschnittliche Kostensteigerungsquote für die Jahre 2020 bis 2022 auf 0,75 Prozent fest.
4. Das Postulat der Finanzkommission (Erich Arnold, Bürglen) zu Überprüfung der Staatsaufgaben des Kantons Uri wird als materiell erledigt am Protokoll abgeschrieben.

Beilage

- Landratsbeschluss